

环保政策



U.S. Trade Regulations

美国贸易政策

—密切关注环境保护

在当今的全球经济一体化时代，自由贸易与环境保护是否能够和平共处呢？1999年11月份世界贸易组织会议期间，华盛顿州西雅图市街头的抗议者们会认为这是不可能的。但如果你是美国总统，那么你就会从一个更为广义的角度来考虑这个问题，并认为这是可能的。如果要你来说说如何使两者和平共处的话，你可向在这些问题上具备丰富的专业经验的两个机构寻求答案。这两个机构分别是美国贸易代表处（Office of the U. S. Trade Representative, USTR）和白宫环境质量监察委员会（White House Council on Environmental Quality, CEQ）。这两个机构负责与利益相关部门磋商如何在贸易政策提案中兼顾对环境的关注。待问题澄清后，你将会收到他们呈上的一份关于建立环保型商务的纲要。

1999年11月16日，即曾被媒体广为报道的西雅图暴乱前几个星期，克林顿总统签发了13141号总统行政令，即《贸易协定的环境审核》，并要求美国贸易代表处和白宫环境质量监察委员会制定出一系列纲要

将其付诸实施。美国环保局贸易政策协调员约翰·奥德利（John Audley）说，克林顿政府认为在贸易谈判中以正规程序处理环保问题的时机已经成熟。他解释说：“一年前，我们就着手制定政策，许多观念已非常成熟，只等我们将其付诸实施。”

根据奥德利的说法，克林顿政府在1992—1993年期间的《北美洲自由贸易协定》，1994年的《关贸总协定》，以及1999年倡议加快林业产品关税自由化进程的过程中对环境审核时无所适从，使白宫政府意识到需要有一个正规的、有章可循的途径来评估贸易中的环境风险。总统行政令要求环境审核程序实现一个目标，具体来说，就是提醒谈判人员注意降低贸易壁垒可能会对环境造成影响。

不可能取悦所有的人

2001年7月1日，美国贸易代表处和白宫环境质量监察委员会呈上了一系列实施13141号总统行政令的纲要草案，并公开征求公众意见。该纲要于2000年11月最后定

稿，并于2001年底在*Federal Register*上最后公布。

利益相关部门公开承认制定一套能使每个人都满意的纲要是不现实的。正如所料，这份纲要受到了工业部门、农业组织及非政府环保机构等部门的尖锐批评。工业部门和农业组织认为，根据纲要的要求提供无公害证明将给他们造成不必要的额外负担，而非政府环保机构则强调纲要没有提供一个允许公众参与审核程序的明确机制。

美国贸易代表处与白宫环境质量监察委员会所面临的挑战则是在贸易谈判过程中如何将环境问题包含进去，因为许多观点本身就存在极大分歧。美国贸易代表处一位不愿意透露身份的高级官员说：“公众意见五花八门，有的意见相互矛盾，更多的则是针锋相对。”

美国贸易代表处和白宫环境质量监察委员会的官员一再保证纲要是向有关联邦机构和独立机构征求意见后制定的，目前正在考虑公众的意见。美国贸易代表处环境与自然资源部行政助理珍妮弗·哈佛坎普

(Jennifer A. Haverkamp) 回避了草案与最后定稿将会有哪些变化的话题。她说：“贸易代表处正与有关方面就公众意见进行磋商，等到原则最后在 *Federal Register* 上公布时，大家就知道有哪些变动了。”同时，纲要已被用于最近结束的美国与约旦之间的自由贸易协定中，预计，纲要在美洲自由贸易的谈判过程中将再度引用。美洲自由贸易区是指从加拿大一直延伸到南美洲的半球贸易区，预计将于 2005 年建成。

基本要点

根据纲要草案，环境审核程序的一个最大目的就是确保贸易谈判过程中，美国方面的立场应包含对环境的关注。这一审核程序与 13141 号总统行政令保持一致，适用于三种贸易协定：综合性多边贸易谈判（所有经济部门都参与的谈判），双边或多边自由贸易协定（两个或两个以上国家之间以取消各经济部门的贸易关税为目的的贸易协定），以及自然资源部门实行的新型贸易自由化行动（就开放特定部门贸易进行的谈判，如林业部门和渔业部门）。其它类型的协定也可视具体情况作个案处理。

总统行政令作出声明，环境审核程序一般只限于考虑对美国内外环境的潜在影响。另外，总统行政令还规定，审核程序应在初期就征求公众意见，且在可能的情况下，审核应以草案形式向公众公布。

美国贸易代表处与白宫环境质量监察委员会制定的纲要总体上是符合以上规定的。该纲要是通过一个由对外政策、环保、经济机构等相关部门的代表参与来制定的。根据纲要的规定，环境审核程序的执行将由美国贸易代表处通过一个跨机构贸易政策顾问委员会来具体负责。该委员

会由高级公务员组成，其职能通过其下属的各执行委员会来行使。

审核程序的第一步在纲要中被称作“范围划定”。范围划定程序对重大问题进行确定并排出优先次序，其目的是为了有效使用政府的人力资源。范围划定程序可采纳相关机构及公众的专家意见。可通过 *Federal Register* 倡议书形式向公众公布。根据纲要的要求，范围划定程序应对三类信息加以考虑；即，贸易协定的目

个信息渠道，包括文献资料、客观的数据及科学的推测（当数据的可靠性难以确定或数据的采集方法未被认可时，可进行适当的科学推测）。批评家们对这一模拟方法并不认同，称这一方法得出的结论并不是纯粹建立在经专家评审过的数据的基础上。但他们同时也承认，这种数据有时候很难获得，特别是在发展中国家。

纲要明确了两类应予以考虑的影响。第一类是对环境执法的影响，如对保护人民健康、安全、及保护自然资源等的执法造成的影响。第二类是由于经济原因造成的影响。指由于贸易协定引起的经济变化可能会造成对环境有利或不利的影响。例如，取消某种会产生有毒副产品的工业产品的关税会造成该产品的产量增加，从而造成有害废物的随之增加。

一旦潜在影响确定，纲要要求参与审核人员对减轻这些影响的各种方法加以分析，并“设法促成并强化有利影响”。纲要建议可通过改变谈判时的立场或修改美国有关的环境立法来减轻不利影响。

总统行政令 要求对贸易协定 进行环境审核。但如 果审核程序建议对政策 进行修改… 那也未免 太离题了。

- Audrae Erickson
美国农田局联合总会

标，实现这些目标的各种其它途径，以及合理的可预见的对环境的积极和消极影响。尽管纲要强调环境影响是指在美国国内造成的影响，但同时也指出“必要时可慎重”考虑全球性影响及跨国界影响。

纲要称公众参与是审核程序必不可少的组成部分，且公众参与手续应“灵活、简便、可迅速作出反映并具备保密性。”在范围划定程序之前，范围划定程序过程进行之时，以及草案公布后的征求意见阶段都欢迎公众参与。

审核程序的最后结论采用在纲要中被称为环境效应模型的最新科学方法得出。这一模拟方法取决于多

华盛顿特区一家私人贸易机构 - 美国国际企业协会资深副总裁蒂莫西 - 迪尔 (Timothy Deal) 认为，纲要将参与环境审核人员的职责范围在总统行政令的基础上扩大化了。纲要对探索各种缓解不利影响的途径的指导只是其中一例。迪尔指责草案审核过程中对数据的要求过于苛刻，有可能成为进一步贸易自由化的障碍，但这一建议未被美国贸易代表处采纳。

迪尔所在机构是贸易和环境政策顾问委员会成员中为数不多的工业企业之一。贸易和环境政策顾问委员会是一个定期向美国贸易代表处提供建议且也曾就纲要草案发表过

意见的非政府环保机构。迪尔说：“我们对环境审核程序是否有修改协定建议权表示怀疑。环境审核程序的作用是对造成的影响进行分析，而不是事后对负责谈判程序的官员诸多评论。”

华盛顿特区一家贸易机构，美国农垦局联合总会国际贸易政策政府关系处主任奥德雷·埃里克森（Audrae Erickson）对此表示同意。她说：“总统行政令要求对贸易协定进行环境审核，但如果审核程序建议对政策进行修改，或者，由于审核程序的原因，贸易协定成了修改环境立法的催化剂，那也未免太离题了。”

哈佛坎普对此进行了反驳，认为纲要中包含一些涉及缓解措施内容的做法并没有超越总统行政令赋予的权力范围。她说，审核程序的目的是为了给政策制定者提供信息，协助他们决定在贸易谈判中采取立场时如何兼顾对环境的关注。“我不认为环境审核所产生的信息与通过其它形式反映环境问题有什么不同之处，都是为了让政策制定者把握正确的资讯”。另外，她还补充说，由于贸易协定原因而提出的修改环境立法的建议也要经过一整套立法程序。

纲要中因未明确在整个程序中进行环境审核的具体时间而遭到批评（工业部门希望在确定谈判条件后进行环境审核，而非政府环保机构则希望在谈判一开始就进行审核）。非政府环保机构对那种他们称之为“关起门”的谈判非常不满。这种谈判中公众参与机会很有限。在这一情况下，美国贸易代表处所面临的挑战就是在保证审核程序中有足够公众参与的同时，如何对谈判过程中所涉及的敏感经济问题进行保密。

分歧最大的领域是纲要应如何处理跨国影响及全球性影响。在这一问题上，工业部门与非政府环保机构的观念截然相反。贸易与环境政策顾

问委员会的一个非政府环保机构成员，保护地球组织的贸易政策协调员戴维·瓦斯科（David Waskow）说，纲要并没有有效处理这一问题。且在何时及如何处理跨国影响及全球性影响问题上的观点也不够明确。根据瓦斯科的说法，大多数环境问题都会造成全球性影响。因此，纲要也应包括一套明确的评估政策。

但美国国际企业协会及美国农垦局联合总会并不同意对全球性影

国的经验及资源。埃里克森对此表示反对：“我们不应将我们的观点强加于人，替他国作出选择，因为我们不希望别人对我们采取同样的行为。这些国家会抵制，他们需要决策自主权”。

哈佛坎普说，总统行政令授权可在适当时谨慎考虑全球性及跨国界的环境影响。与此相对应，纲要对在范围划定程序中评估此类影响也作出了规定。具体来说，纲要建议是否考虑跨国界影响应以该影响的广度为依据，以对美国国际合作的影响为依据，以现有数据及资料为依据。

在谈及纲要最后定稿的进展情况时，奥德利总结说：“我们对公众在贸易的跨国界影响及全球性影响问题上的建议作了反应。由于公众的关注，最后定稿的纲要将会有很大的改进。”

最终，新的政府就要接任（指布什取代克林顿，编者注），未来政府的政策走向尚不明确。尽管总统行政令是一个非常强大的法律工具，但却不具备法律效力。未来的总统可随时将其撤消，尽管这么做会有很大的政治风险。

即使到2000年秋天，许多利益相关部门在谈及两党对总统行政令的支持时也只是说：“充其量只能算摇摆不定。”保护地球组织中东地区主任查理斯·莱齐纳（Charles Lenchner）说，“美国贸易代表处在处理环境问题上所做的工作很出色。纲要所面临的最大障碍就是国会的反对。有小道消息说有的官员不希望纲要中出现干涉【美国-约旦】由贸易协定的文字。他最后总结说：“现阶段的目标仅是保持纲要目前使用的条文，尽管我们希望能更强硬一些。”

—Charles W. Schmidt
译自 Environmental Health Perspectives
108: A567-A569 (2000)

我 不认为 环境审核所产生 的信息与通过其它 形式反映环境问题 有什么不同 之处。

— Jennifer A. Haverkamp
美国贸易代表

响的过分强调。相反，他们觉得总统行政令的意图主要是要求分析对国内环境的影响。而对国际性影响的考虑则应限定在一个严格的范围内。他们认为目前的纲要过分强调了全球性影响。迪尔说，“有许多行业的贸易根本不会或只会产生及有限的环境影响，而纲要却曲解了总统行政令，让人觉得似乎所有贸易协议都要通过审核程序。”

这些分歧可归因于美国对外环境政策的不同理解。瓦斯科认为在与其他国家进行贸易谈判时，如果该贸易协议牵涉到对环境的影响是全球性的或跨国界的，即使这些环境效应是发生在其他国家，我们建议使用美